

دستورالعمل

# برنامه‌ریزی از نوع شهری

میترا عظیمی



چارچوب‌هایی تهییه و اجرا می‌شوند جنبه‌های مثبت و منفی آنها و نقاط ضعف و قوتشنان پنهان مانده و امکان تکامل و پیشرفت در زمینه‌های مختلف اعم از زمینه‌های مطالعاتی و اجرایی را از آنها سلب نموده است. به طوری که طرح‌های شهرسازی در طول دوره حیاتشان از روند تحول و تکامل کننده برخوردار بوده‌اند و عدم وجود ارزیابی از اقدامات شهرسازی را به جرات می‌توان بزرگترین نقص نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران دانست.

بر این اساس برنامه‌ریزی تا در این مقاله، ابتدا تعریف و شرح اجمالی از برنامه‌ریزی شهری را ارایه دهیم، سپس به بررسی سابقه برنامه‌ریزی شهری در جهان و ایران پردازیم و در نهایت نتایج حاصل از اجرای طرح‌های شهری را عنوان نماییم.

## برنامه‌ریزی شهری

برنامه‌ریزی شهری عبارت است از کوشش اندیشمندانه و سیستماتیک برای به کارگیری متابع و امکانات یک شهر به بهترین و باصرفت‌ترین صورت ممکن، که خود راه به حفظ و نگهداری و همچنین ایجاد محیطی مرفه، سالم و دلپذیر برای زندگی آدمیان ببرد.

اگر بخواهیم تعریفی مملوسر تر از آن ارایه نماییم که جنبه‌های علمی تر آن را روشن نماید، می‌توان گفت برنامه‌ریزی شهری عبارت است از "تعیین سیاست‌های کلی دستگاه‌های اجرایی یک شهر در قالب یک چارچوب مشخص با توجه به راه حل‌های ممکن گوناگون برای اختصاص دادن متابع و امکانات آنها به رفع نیازها و تعیین اولویت آنها به ترتیبی که عوامل و اسباب رفاه در یک شهر فراهم آید". دامنه آن از مسایل اقتصادی و جمعیتی و چگونگی کاربری زمین در شهر آغاز می‌شود و به تدوین برنامه‌های مالی برای شهرداری‌ها به منظور

ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنها که متفاوت از اصول حاکم بر جامعه ما می‌باشد توجه کافی مبذول شود. این امر موجب گسیختگی در فرهنگ شهرسازی ایران و جایگزینی شیوه‌های نوین اخذ شده از الگوهای مذکور گردید که به علت تلفیق ناصحیح آن با فرهنگ رایج شهرسازی ایرانی موجبات ناهمانگی‌هایی در الگوی برنامه‌ریزی شهری و نهایتاً آشفتگی و بی‌هویتی شهرها در دهه‌های اخیر گردیده است.

آنچه در حال حاضر به عنوان یکی از ضروری‌ترین مسایل در باب برنامه‌ریزی شهری مطرح است، شناخت الگوهای رایج و مورد استفاده در سازماندهی فضای شهری و آشنای با کمیات و کیفیات آن می‌باشد که علی‌رغم اینکه چنددهه است در عرصه شهرسازی کشور به کار گرفته می‌شوند، بررسی کاملی روی آنها صورت نگرفته و به علت عدم ارزیابی دقیق، طرح‌هایی که در چنین

رونده رشد شهرنشینی در مقیاس سرزمین در طی دهه‌های اخیر توسعه‌ی شهرها و ظهور کلان‌شهر توأم با مشکلات و تنگناهایی که چنین روندی در بین دارد و همچنین اهمیت یافتن مرکز شهری برای سازمان دادن به رشد جمعیت و توسعه‌ی اقتصادی لزوم نگرش مجدد بر ساختار شهر کهن و توسعه درون شهری را در اوایل قرن حاضر مطرح نمود و برنامه‌ریزی شهری را به عنوان یکی از مقولات علمی و شاید عمده‌ترین آنها جهت جوابگویی به تحولات موجود در صحنه جامعه‌ی شهری به میدان آورد. علی‌رغم ضرورتی که در توسعه و سازماندهی شهری به این رشتہ احساس می‌گردد و با وجود سوابق چندین دهه‌ای آن در کشور، تاکنون به صورت جدی مورد بحث و بررسی قرار نگرفته و بیشتر به تقلید الگوهای چندی که عمده‌ای از کشورهای دیگر به عاریت گرفته شده‌اند، در نظام شهرسازی اکتفا شده است. بدون آنکه به

تحقیق برنامه های شهری می پیوندد، ماهیتی انعطاف پذیر دارد و باید خود را با طبیعت پویای شهر و زندگی در آن منطبق سازد. بنابراین در برنامه ریزی شهری مانند سایر موارد و موضوعات برنامه ریزی می توان سربخشی عمدۀ را تشخیص داد که مجموع آنها فعالیتی تا عنوان فوق را به وجود می آورند. این بخش ها عبارتند از: بررسی و برآورد امکانات مطالعه و مشخص نمودن نیازها و نهایتاً بررسی و تخمین بهترین راه استفاده از امکانات برای برآوردن نیازهای جامعه‌ی شهری. در این مجموعه نیازها در قالب اهداف برنامه ریزی مشخص می‌گردند که عمدها پیرامون ایده‌آل‌های هر جامعه برای ساختن محیط موردنظر و مطلوب آدور می‌زند و یا به چنین جامعه‌ی ایده‌آل را بایستی در ایدئولوژی آن جامعه و شرایط تاریخی، اقليمی و اقتصادی آن جستجو نمود.

### سابقه برنامه ریزی شهری در جهان

ظهور انقلاب صنعتی در قرن هجدهم و تکامل سریع آن در طول قرن نوزدهم را می‌توان سرمنشای بسیاری از پدیده‌های علمی، فنی، اقتصادی و غیره دانست که در قرن حاضر خودنمایی می‌کنند که از انعکاسات فیزیکی آنها در محیط شهری و کوشش انسان برای سازماندهی مکانی این فعالیت‌ها پایه‌گذاری شهرسازی جدید در عرصه جهانی است. سرعت گرفتن تحولات صنعتی و گسترش سریع ارتباطات و تغییرات شدید اقتصادی - اجتماعی که بر اثر توسعه صنعتی به تحقق پیوست، امکانات لازم را برای ظهور تمرکزهای عظیم توده‌های انسانی در فضاهای محدود شهری فراهم ساخت و اختیارات جدید نظری اتومبیل، راه‌آهن، تلفن و تلگراف و ماشین‌آلات جدید صنعتی موجب افزایش سریع تولیدات صنعتی گردید و زمینه را برای جذب جمعیت از حوزه‌های روستایی که در سایه پیشرفت‌های پژوهشی که از رشد بالایی برخوردار و دچار اضافه جمعیتی گردیده بودند فراهم ساخت. از طرف دیگر، ظهور و توسعه‌ی صنایع پیشرفته، استقرار آنها در کنار شهرها و به دنبال آنها مهاجرت‌های وسیع از مناطق روستایی به مراکز شهری و صنعتی، مشکلات عدیدهای برای شهرها به وجود آورده، از جمله‌ی آنها ظهور مشکل مسکن و پیدایش زاغه‌های کارگری و تهدید محیط زیست به صور مختلف بود. با ظهور چین مسایلی است که دست‌اندرکاران مسایل شهری به ضرورت رشد کنترل شده شهرها و جلوگیری از توسعه‌ی رویه آنها

پی برد و برنامه ریزی در کلیه سطوح به ویژه در سطح شهرها مطرح می‌گردد.

وقوع جنگ‌های جهانی اول و دوم و به بار آمدن ویرانی‌های وسیع ناشی از آنها و به دنبال آن لزوم بازسازی مناسب و مطلوب شهرها و تجارت حاصله از این حرکت، موجب غنای هر چه بیشتر علم برنامه ریزی شهری شد و آن را به صورت یکی از نیازهای عمدۀ جامعه بشری مطرح ساخت و طرح‌های شهری که مشکل سازمان یافته این فرآیند بودند، به شکل فعلی خود برای شهرهای بزرگ اروپا که بر اثر جنگ متحمل خسارت زیادی شده بودند، یکی پس از دیگری تهیی و اجرا گردید که از جمله آنها می‌توان از طرح‌های جامع لندن بزرگ (۱۹۴۷) و طرح‌های کپنه‌اک، استکهلم، پاریس (۱۹۵۶) و مونیخ، فرانکفورت و... نام برد که نتایج نسبتاً مطلوبی را نیز در پی داشتند و از جمله اولین تجربیات جهانی در برنامه ریزی شهری محسوب می‌شوند. بدین سان، مسایل شهرنشینی و شهرسازی در شکل نوین مورد بررسی قرار گرفت و مقولات علمی نظری آمایش سرزمین، برنامه ریزی منطقه‌ای، نوشهره، شهرهای اقماری، شهرهای صنعتی، برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای برای جوابگویی به مسایل جدید شهرنشینی ظاهر گردید و با وجود نو بودن علم برنامه ریزی شهری یا به طور کلی برنامه ریزی فضایی، لزوم استفاده از آن برای ایجاد توسعه و حفظ تعادل اقتصادی، اجتماعی در تمامی کشورها به اثبات رسید، به طوری که در کشورهای پیشرفته صنعتی کمتر شهری را می‌توان ملاحظه نمود که طرحی

جهت ایجاد هماهنگی و گسترش آینده خود نداشته باشد.

### سابقه برنامه ریزی شهری در ایران

امر برنامه ریزی شهری و تهیی طرح‌های شهرسازی به صورت امروزی آن به اوایل قرن حاضر و تغییر و تحولات بنیادین که در این برهه روی داد، برمی‌گردد. استقرار حکومت متمرکز مرکزی، پایان دوران ملوک‌الطبایی، خارج شدن ایلات و عشایر از صحنه سیاسی کشور و تامین نظم و امنیت، زمینه را برای انجام اقداماتی جهت سازماندهی نظام اداری، اقتصادی و سیاسی کشور فراهم می‌سازد. این اقدامات که عمدتاً با الهام از شیوه‌ها و تفکرات غربی و با تکیه به دیوان سالاری اداری و اجرای مدرنیزاسیون ناقص در سطح ملی انجام می‌شود، ساختارهای کلی نظام قبلی را متحول ساخته و دولت وظایف و نقش‌های جدیدی در عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی و اقتصادی مردم بر عهده می‌گیرد و در راستای چنین تغییراتی است که فضای کالبدی شهر مورد بازنگری قرار می‌گیرد و لزوم مداخله در بافت شهری جهت هماهنگ نمودن آن با تحولات سیاسی- اقتصادی، در سطح جامعه مطرح می‌گردد. در چارچوب این تغییر و تحولات، دخالت در روند رشد و توسعه شهرها در حوزه وظایف دولت قرار می‌گیرد و در زمینه چنین مداخله‌ای از دهه‌های ۱۳۱۰ و ۱۳۲۰ به وسیله‌ی استخدام تعدادی مهندس از خارج و تشکیل دفتری در وزارت داخله فراهم می‌شود و این گروه به لحاظ عدم آشنایی شان با





طرح‌های مذکور با اندک تغییراتی به طرح‌های توسعه و عمران شهری تغییر نام داده و مطالعه حوزه‌ی نفوذی بروخالیف آنها افزوده می‌شود. علاوه بر آن با تهیه و تصویب قوانینی که مالکیت دولت را بر اراضی شهر، داخل محدوده‌های شهری میسر می‌ساخت، به قابلیت اجرایی طرح‌ها افزوده می‌شود، تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی، احداث شهرهای جدید و اقماری در پرامون شهرهای بزرگ از جمله اقداماتی هستند که در این زمینه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی انجام گرفته است.

### نارسایی‌ها و نواقص گذشته در طرح‌های شهری

على‌رغم گذشت بیش از چهار دهه از شروع تهیه طرح‌های شهری آنچه بیش از هر چیز انتظار می‌رود تدوین الگوی مناسب برنامه‌ریزی برای شهرهای ایران و توسعه منطقی و اندیشه‌ید شده شهرها با توجه به پتانسیل‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنهاست. با وجود این طرح‌های مذکور نه تنها نتوانسته‌اند پاسخگوی توسعه شهری باشند،

سازمان شهری ایران و روند تکاملی آن، با بینشی که از شهرهای اروپایی داشتند، سازمان قضایی شهرهای بزرگ کشور را به منظور تسهیل گردش اتومبیل و کالا مورد دخالت‌های سنگین قرار می‌دهند. احداث خیابان‌های وسیع در بافت ارگانیک شهرهای ایران سازمان قضایی موجود در آنها را منهدم ساخته و از بین می‌برد و بعد از این ما شاهد شهری از هم پاره و تجزیه شده هستیم که بنا به خواست بیگانه به وجود آمده و شکلی نوین به خود گرفته است که این موقعیت را می‌توان در دو مبحث زیر به تحلیل کشاند:

۱. آنچه که در سال‌های ۱۳۱۰-۲۰ به عنوان طرح‌های شهری بی‌انداخته می‌شود، به دور از فرآیند تاریخی جامعه‌ی ایرانی و حتی خارج از تجربیات انجام یافته در کشورهای صنعتی است.

۲. این مداخلات اولین سریل های حاشیه‌نشینی در مفهوم واقعی خود در شهرها را سبب می‌گردند و به این معنا کسانی که واحدهای مسکونی خود را از دست داده‌اند و نمی‌توانند کاری در نظام اقتصادی جدید بیانند، چاره‌ای جز پناه بردن به حاشیه شهر را ندارند. جایی که آوارگان روستایی در بی‌اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ در آن جای خواهند گرفت. این طرح‌ها که نقطه‌ی اوج آنها در سال ۱۳۱۰ می‌باشد، با سقوط حکومت رضاخان و تحولات بعدی آن در سال ۱۳۲۰ متوقف می‌شوند تا اینکه با ظهور و تشییت حکومت پهلوی دوم و اجرای برنامه‌های عمرانی اقدامات شهرسازی، بعد از مدتی وقفه دوباره شدت می‌گیرد و در طول اجرای برنامه دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱) برای چندین شهر از جمله اصفهان، سمندج،

**شرکت خدمات مسافرتی**

# اطلس (اعضو IATA)

تاریخ تاسیس: ۱۳۴۰ - شماره ثبت: ۷۵۴۰

## بیش از چهار دهه سابقه خدمت

**IATA**

حاجیان سردار آغاذر عصیانی نادری (جمهوری) | حاجیانی شفیعی | شاهنامه

تلفن: ۰۳۱۰۷۷۶۰ - ۰۳۱۰۷۷۶۱ | فاکس: ۰۳۱۰۷۷۶۳



## محتوای طرح‌ها

بلکه در برخی از موقع خود بر مشکلات و مسائل عدیده شهرها دامن زده‌اند که این امر ناشی از نارسایی‌هایی است که در زمینه‌های مختلف طرح‌های شهری وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

از تصویب طرح، اقدامی جهت تطبیق برنامه‌های بخش‌های دیگر با پیشنهادات طرح به عمل نیامده است.

\* به طور کلی فعدان سیستم مدون و اندیشه‌یده شده در کنترل و تصویب طرح‌ها از یک طرف و نداشت معیارها و ضوابط لازم برای بررسی و کنترل آنها از مشکلات عمده این طرح است. به طوری که در برخی مواقع ممکن است طرحی در روند بررسی و حتی در جلسه نهایی اهداف بنیادی خود را تغییر دهد.

\* عدم مشارکت شهروندان در مراحل مختلف تهییه، بررسی و تصویب طرح‌ها باعث عدم مشارکت و همیاری مردم در اجرای طرح‌های عمرانی و تخلف از ضوابط و مقررات پیشنهادی طرح‌ها گردیده است.

نارسایی‌ها و مشکلات اجرایی

\* عدم هماهنگی برنامه‌های عمرانی بخش با طرح‌های شهری که ماهیت میان بخشی دارند، موجب شده است که این طرح‌ها، هیچگاه از برنامه‌ها و پیشنهادات بخش‌های مختلف تبعیت نکنند.

\* کمبود پرسنل فنی و امکانات اجرایی در هدایت توسعه شهری سبب عدم گسترش شهر در جهات پیش‌بینی شده گردیده و اجرای طرح‌ها را با مشکلاتی مواجه ساخته است.

نتایج اجرای طرح‌های شهری (طرح جامع) هر چند اکثر طرح‌های جامع که در طول چند دهه‌ی گذشته تهییه شده‌اند نتوانستند به مرحله اجرا درآیند ولی چه آنها که اجرا گردیدند و چه آنها که چنین فرصتی را نیافتدند، به شرایط اجتماعی دامن زندن که نتایج زیر را به دنبال داشت.

۱- این طرح‌ها به علت عدم موفقیت در توزیع مناسب خدمات شهری و عدم پیش‌بینی مراکز خدماتی مناسب در توسعه‌های جدید شهری، کل شهر توسعه یافته را به مرکز شهر قدمی وابسته نموده و در نتیجه موجب تراکم جمعیتی، اقتصادی، اداری و... در مرکز شهر شدن، که این امر به ویژه در زمینه‌های تجاری بسیار مشهود می‌باشد.

۲- طرح‌های مذکور با بی‌توجهی به بافت قدیمی شهرها و تشویق استقرار در فضاهای جدید و بهره‌مندی از امکانات جدید شهرسازی و شهرنشینی منجر به ترک بافت‌های قدیمی از طرف ساکنانشان و استقرار مهاجرین روستایی در آن می‌گردد که در نهایت به تخریب وسیع بافت کهن و ارزشمند شهرها و تحملی بافت دوگانه بر شهر منجر می‌شود.

۳- تقسیم شهر به تراکم‌های سه‌گانه (تراکم

زیاد، تراکم متوسط، تراکم کم) موجب شد که ترکمندان شهری که از امکانات مالی بالایی برخوردار بودند، در قطعات بزرگ و خوش آب و هوای شهر ساکن شده و فقرا ناخواسته در تراکم‌های بالا زندگی، و به زاغه‌نشینی و سکوت در حلبی آبادها کشیده شوند و در نتیجه شهر به مناطقی با تمایزات اقتصادی- اجتماعی تقسیم شود.

۴- رونق دلالی چه در مرکز شهر و چه در حاشیه آن تمامی ملاحظات پیش‌بینی شده به وسیله‌ی طرح جامع در مورد استفاده از فضای شهری و اشغال زمین (پدیده انسجام فضایی و معماری) را مورد سوال قرار داده و در نتیجه هم علت و هم معلول هرج و مرج فضایی و حتی اجتماعی شهر گردید.

۵- یکی از بزرگترین نارسایی‌های نظام برنامه‌ریزی شهری که در این طرح‌ها نیز تجلی نموده است، نادیده گرفته شدن مدیریت شهری است که حل مسائل و مشکلات شهری عمده‌تا در بعد فیزیکی و کالبدی مطتمع نظر قرار گرفته و از سایر جنبه‌ها چشم‌پوشی شده است و این امر علاوه بر این طرح‌ها را غیرقابل انعطاف و اکثر موقع غیرقابل اجرا نموده است و اجرای آنها نیز به راه حل‌های پژوهشی و کالبدی منجر شده است.

سخن پایانی

مقاله‌ی حاضر برگرفته از گزارشی تحت عنوان "نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران" است که توسط دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور در تاریخ ۱۳۶۹ منتشر شده است.

نکته بسیار قابل تأمل این است که پس از گذشت ۱۷ سال از انتشار این گزارش، جدیدترین گزارش‌های موجود از روند عملکرد طرح‌های شهری، هنوز به مشکلات و نارسایی‌های یاد شده در این مقاله اشاره می‌کنند و این نقیضه‌ها همچنان به قوت خود باقی است. به گونه‌ای که خواننده‌ی گزارش‌های منتشره طی سال‌های گذشته، گمان می‌برد که این تقاضص و کاستی‌ها به لحاظ ماهوی هیچ تغییری نکرده‌اند.

طرح‌های مختلف شهری یکی پس از دیگری تحت عنوانی متفاوت به تصویب می‌رسد ولی هیچ یک از این طرح‌ها روندی متكامل و رو به جلو با دیگر طرح‌ها ندارد و غالباً این طرح‌ها از قدم اول اقدام می‌کنند. پس در چنین روزی کاملاً بدیهی است که تمامی طرح‌های شهری ارایه شده دارای مشکلات و کاستی‌های مشابهی باشند.

در بررسی ایده حاکم بر تهییه بخش‌های مختلف طرح‌های شهری این نکته روش می‌شود که محتوای این طرح‌ها با شرایط اجتماعی ایران، همخوانی چندانی ندارند و دیدگاه‌های حاکم بر آنها بر خواسته از شرایطی است که در آن رشد سریع جمعیت همچنان که در کشور ما معمول است، وجود ندارد و ثبات اجتماعی و اقتصادی برقرار است و در حقیقت ثبتیت کاربری زمین و تابعیت رشد فیزیکی شهر از نظم و قاعده حاصل ثبتیت شرایط اجتماعی و اقتصادی است. به همین دلیل تصویری که این طرح‌ها از شهرهای ماترسیم می‌نمایند، شهری است که در آن خدمات به طور متناسب توزیع شده و راحت‌ترین دسترسی بین کاربری‌های مختلف برقرار گردیده است. و طرح‌ها حداکثر سعی خود در توزیع امکانات و خدمات دریافت شهری می‌نمایند بدون آنکه به نحوی تولید و تامین آنها چاره‌ای بینداشند در حالی که آنچه در کشورهایی نظیر ما بیش از هر چیز حائز اهمیت است، مشکل تولید و فراهم آوردن امکانات مورد نیاز جمعیت‌های شهری است و طرح نمی‌تواند در یک سیستم شهری تنها براساس بخشی از واقعیت‌ها که همانا توزیع امکانات است، تقویت گردد. به عبارت دیگر طرح شهری پویا، طرحی است که قبل از اینکه به فکر تقسیم امکانات موجود باشد، باید توجه خود را صرف نحوه به دست آوردن و خلق امکانات نماید. طرح‌های شهری بایستی به زمینه‌های تغییر و تحول در کل سیستم شهر توجه داشته و شرایط را برای بالا بردن رفاه اجتماعی، اقتصادی و نهایتاً کالبدی فراهم سازند.

## روش بررسی و تصویب طرح‌ها:

\* عدم توجه مسؤولان بررسی و تصویب طرح‌ها به مطالعات انجام شده و نتیجه‌گیری‌های حاصل شده و ارتباط آنها با طرح‌های فیزیکی تهییه شده در گذشته، به طوری که اکثر از ارزشیابی طرح، به پیشنهاد فیزیکی طرح توجه شده است.

\* تصویب طرح‌ها بدون توجه به اهداف و برنامه‌های بخش‌های دیگر و بدون در نظر گرفتن امکانات اجرایی موجود صورت گرفته و در نتیجه پس